



TITLE:

# 都市計画行政と郊外開発 - 第2次世界大戦前の大阪における市域拡張政策を中心として -

AUTHOR(S):

川瀬, 光義

---

CITATION:

川瀬, 光義. 都市計画行政と郊外開発 - 第2次世界大戦前の大阪における市域拡張政策を中心として -. 経済論叢 1985, 136(5-6): 557-578

ISSUE DATE:

1985-11

URL:

<https://doi.org/10.14989/134112>

RIGHT:

# 經濟論叢

第136卷 第5・6号

---

財政家としてのペーム-バヴェルク(上)……………	八 木 紀一郎	1
多国籍企業と内部化理論(下)……………	板 木 雅 彦	16
現代ソ連における中小企業の機能……………	溝 端 佐登史	31
都市計画行政と郊外開発……………	川 瀬 光 義	51
19世紀中葉期イギリスのファーニスにおける 地主掌握下の鉄道建設……………	阿知羅 隆 雄	73

經濟学会記事

經濟論叢 第135卷・第136卷 総目録

---

昭和60年11・12月

京都大學經濟學會

# 都市計画行政と郊外開発

——第2次世界大戦前のお阪における市域拡張政策を中心として——

川 瀬 光 義

## は じ め に

本稿は、1919年に制定された都市計画法にもとづいてすすめられた都市計画行政のお阪における展開を分析し、わが国都市形成史上にしめるその役割の解明を試みたものである。

都市計画をすすめる前提となった当時のお阪の都市化の基本的特徴の一つは、中核管理機能の集積しつつあった都心部よりもむしろ、社会資本整備の遅れた周辺市街地に著しい人口・工場の集中がみられ、無秩序で環境の悪い市街地が形成されていたことにある<sup>1)</sup>。このような状態を是正し、秩序ある市街地を形成するにはどうすればよいのか、その際、複雑で多岐にわたる都市の各施策間の調整と統一をはかるにはどうすればよいのか、などが問われていたというべきであろう。これらの課題を解決すべく、わが国都市政策史上初めて総合的な施策を追求する意図をもって、都市計画法が制定されることとなった。この法の成立に中心的役割をはたしたのが、本稿で対象とする時期に大阪市長であった関一<sup>2)</sup> および内務省や地方団体の行政官たちである。かれらが行政組織の中

1) 拙稿、第二次世界大戦前におけるお阪の都市形成過程、「経済論叢」第135巻 第1・2号、1985年1・2月。

2) 関一は、東京高商教授から1914年に当時の池上四郎市長の招きで市助役となり、'23年第7代市長に就任し、'35年の死去まで20年間にわたって大阪市政の中心的位置にあった。主要著書には「労働者保護法論」1910年、「工業政策」上・下、1911年・'13年、「住宅問題と都市計画」1923年、「都市政策の理論と実際」(遺稿集)1936年、などがある。また最近、宮本憲一氏を代表とする関一研究会によって、関一の日記、メモなどが発見され、現在その刊行準備がすすめられている。なお、「都市政策の理論と実際」は、以下「理論と実際」と略記する。

心として準備をすすめた第一回全国都市問題会議(1927年、大阪)<sup>3)</sup>においても、都市計画が主な議題となるなど、都市計画は、まさに当時の都市政策の焦点となっていた。

ところで、従来から戦前日本の地方行政を評価するにあたっては、官治性という表現に象徴されるように、中央政府の統制下にあったことがもっぱら強調されてきた。例えば、都市計画行政については、都市計画法そのものが行政的財政的に様々な制約を受けざるを得ない内容であり、各施策を調整し総合するという本来の性格がしばしば形骸化せしめられ、そのために具体的な施策も道路事業に偏重していたことなどが指摘されてきた<sup>4)</sup>。しかしながら近年の研究においては、このように官治性一色でみるのではなく、既に述べた都市行政官の構想や実践の獨白性を強調する傾向も現われている。そのうち都市計画に関しては、東京の震災復興事業をめぐる後藤新平の実践に注目した実証的研究などが試みられている<sup>5)</sup>。これらの分析は、復興を対象としていることからくる当然の帰結として、既成市街地への施策を中心としたものとならざるを得ない<sup>6)</sup>。しかし、初代内務省都市計画課長である池田宏が、都市計画行政の展開を総括して「独人の所謂都市拡張事業にして全く意識したる工業化即都市化運動」<sup>7)</sup>

3) 取り上げられた議題は、防火と建築、不良住宅改善、土地区画整理、自由空地並公園、であり、不良住宅改善以外はすべて都市計画法に直接関連している。詳細は、大阪都市協会「第一回全国都市問題会議録」1927年、を参照。

4) 高木鉦作、都市計画法、「日本近代法発達史9」1960年、赤木須留喜、都市計画の計画性、「東京都政の研究」1977年、など。

5) 例えば、福岡峻治、大正期の都市政策(一)～(四)、東京都立大学「法学会雑誌」第11巻第2号、1971年3月、第12巻第1号、'71年10月、第13巻第1号、'72年10月、中邨章、震災復興の政治学、明治大学「政経論叢」第50巻第3・4号、1982年3月、小玉徹、震災復興と「助成会社」『日本史研究』245、1983年1月、同、震災復興と区画整理、名古屋市立大学「オイコノミカ」第20巻第1号、1983年6月、持田信樹、後藤新平と震災復興事業、東京大学「社会科学研究」第35巻第2号、1983年8月、などがある。

6) 東京のそれが、区画整理による再開発であったのに対し、災害のなかった大阪では、土地買収による御堂筋などの道路建設であった。これは、第一次大阪都市計画事業として、1921年から約20年の歳月をかけて竣工をみた。これについては、さしあたり、芝村篤樹、関一とその時代(三)、大阪市政調査会「市政研究」第59号、1983年4月、を参照。

7) 池田宏、都市計画の将来と地方計画、「池田宏都市論集」1940年、477ページ。なお、本稿での引用の傍点は、すべて引用者による。

と述べたことに象徴されるように、都市計画を評価するには、それが「都市拡張」つまり都市の領域が広がる過程においてはたした役割を分析することも必要となるであろう。実際、大阪では、後藤が焼野原に自己の構想の実現をかけたのと同様に、関が新しい都市づくりの対象として郊外開発に注目していたのである。しかもこの場合に対象となった郊外とは、再開発とは異なり農村地帯であった。そこで本稿では、この郊外開発に焦点をあて、わが国都市形成上における都市計画行政のはたした役割を農村との関係にも留意して解明し、関一を中心とする都市行政官の諸業績を評価する一つの基準を提示したい。そしてこれによって、戦前の地方行財政を分析する新しい視角を確立する上で、一つの手がかりを示そうと思う。また、この郊外開発における中心的な施策は、都市計画法に新しく盛りこまれた地域制や土地区画整理であった<sup>8)</sup>。したがって以下の叙述も、この両者の現実の展開過程の分析が主たるものとなるであろう。

本論に入るにあたって、若干念頭におくべきことは、まず、関一の都市計画構想の内容である。関の施策は、その理念において、都市の発展方向をよく把握した総合的行政をめざす積極的内容を持っていた。関は、郊外に新しい住宅地を建設し、交通機関の整備もすすめながら、人口の分散をはかろうとしていた。しかし、いたずらな都市の膨張つまり「60余平方哩の大大阪に屋根瓦の海を出現せしむる」<sup>9)</sup> ことには反対し、「緑色地帯を保留し得る乎」が「市民生存の第一要件」<sup>10)</sup>、「農耕労働の為の土地を維持すること」は「都市生活に最も必要」<sup>11)</sup> と述べるなど、緑地や農地の存在が都市に不可欠のものであること

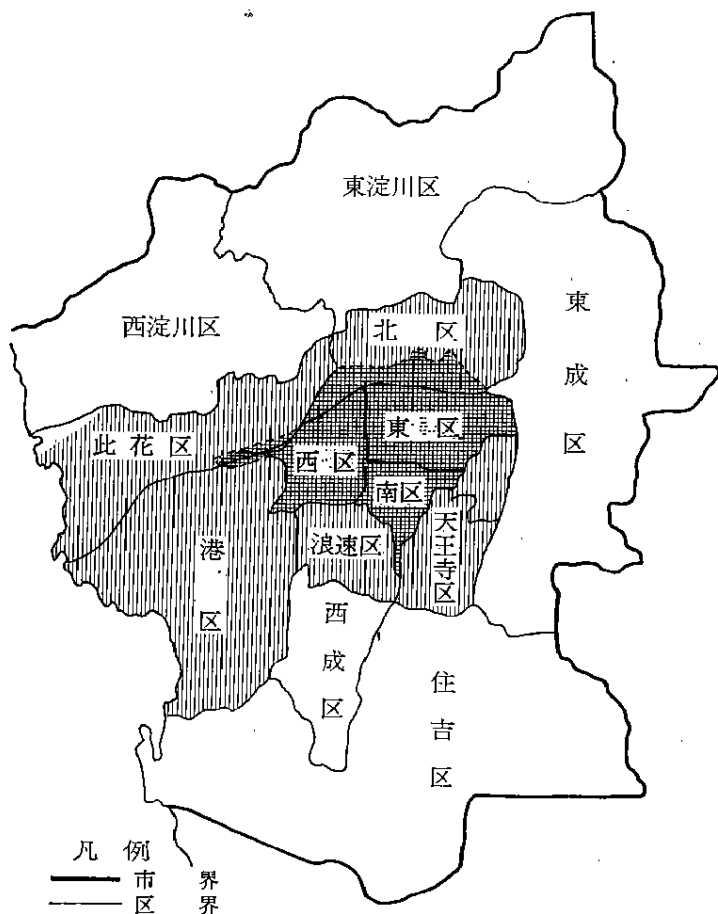
8) 都市計画法は、その前身たる東京市区改正条例(1888年)にもとづいて作成された。新しく盛り込まれた規定は、池田安の説明によれば、第10条の地域・地区の規定、第12条の土地区画整理の規定、第17条の建築物其他の工作物の取用に関する規定、などである(「第41回帝国議会衆議院都市計画法案外一件委員会議録」第1回、1919年3月10日)。なお、同時に、市街地建築物法も制定されたが、両法は事実上一体のものであり、本稿で都市計画法という場合は、この両法を意味している。




9) 関一、都市計画に関する新立法、「理論と実際」144ページ。

10) 関一、都市の緑化、「理論と実際」150ページ。

11) 関一、自由空地、大阪都市協会、前掲書、182ページ。

第1図 市域変遷図



	1889年4月1日(市制施行)	15.27 km <sup>2</sup>
	1897年4月1日(第1次市域拡張)	55.67 km <sup>2</sup>
	1925年4月1日(第2次市域拡張)	181.68 km <sup>2</sup>

資料) 「大阪市会史」第22巻, 13ページ。

を主張した。関はそれを、大都市そのものを否定した田園都市 Garden City とは区別して「田園郊外 (Garden Suburb 都市の郊外を理想的の住宅地として開発せむとする我々の今論じて居る未開発地の将来計画)」<sup>12)</sup> と呼んでいたのである。このような政策をすすめる一環として、1925年4月に第二次市域拡張が実施された。これは、行政区域を異にすることによる障害を取り除くべく実施されたのであるが、結果的には都市膨張政策のわが国における最初の典型となった。なぜならそれは、都市化した地域の編入しか認めないというそれまでの内務省の方針を乗り越え<sup>13)</sup>、約7,000町歩にも及ぶ農地をも対象にしており、その結果、第1図に示されるように、大阪市域は55km<sup>2</sup> (旧市域) から181km<sup>2</sup> (新市域) へと3倍以上になり、人口も200万人をこえ、東京を凌いで全国第一位、世界で第6位の大都市となったからである<sup>14)</sup>。

しかし、かかる積極的施策も、当時の行財政上の様々な制約によって十分に発揮し得なかったことは言うまでもないが<sup>15)</sup>、そうした中で、本論で詳しく展開する地域制や土地区画整理は、財源をほとんど要しないこともあって、地方団体の独自性を一定の制約の範囲ではあれ、発揮し得るものであった。そして、本稿の課題との関係でとりわけ留意すべきは、都市計画法で追求された総合性とは、その第一条で目的を「交通、衛生、保安、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安

12) 関一、都市計画論、「理論と実際」108ページ。なお、「住宅問題と都市計画」260ページでも、田園郊外について言及されている。

13) 編入予定地を視察するために来阪した潮恵之輔内務省地方局長は、「一望千里」「五穀豊饒」の地などと述べて、農村地帯を編入対象から除くことを求めた (大阪市役所「六ヶ町村合併記念誌」1957年、9ページ)。

14) 島恭彦、町村合併と農村行政機構の展開、島恭彦編「町村合併と農村の変貌」1957年、では、町村合併の類型化が次のようにされている。

{ I 画一的、全国的町村合併 II 自主的、個別的町村合併	{ 1 都市型合併 (編入合併) 2 農村型合併 (対等合併)

この期の市域拡張は、II-1に該当し、「資本主義経済の発達を基礎とする必然の傾向」「農村自治の破壊」「農村財政の都市財政への従属」「新しい自治の担い手の登場」などの特徴が指摘されている。

15) 総合行政をになうべく各都市に設けられた都市計画委員会と内務省の関係については、中郎章、大正八年・都市計画法再考、「政経論叢」第49巻 第1号、1980年6月、を参照。また、財政については、東京市政調査会「本邦都市計画事業と其財政」1929年、を参照。

寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画」と規定されたことに示されるように、都市に必要な「施設」つまり道路・上下水道・公園などの整備の調整を主としていたということである。これは、現実の郊外開発が農村との利害調整が不十分なまま推移しかねないことを予想させるものであり、また、都市計画行政の最大の特徴の一つであり、かつ大きな限界ともなるのである。

## I 都市計画区域と地域制

### ——農村地帯への都市の拡張——

#### (a) 都市計画区域の性格

第2次市域拡張に先立つ1922年4月、都市計画の対象となる区域の設定が内閣の認可を得た。それは、'25年以降の新市域に隣接11町村を加えた地域であった。その設定基準は、次のようになっていた。

「日常之（都心部——引用者）ニ往復シ以テ都市生活ヲ営ミ得ル範囲コソ実ニ此レ都市ノ膨張発展ノ極限ナラメ。而シテ其ノ区域タルヤ固ヨリ人口増加ノ趨勢産業発展ノ情况及交通機関ノ整備等ト相関連シ互ニ因果関係ヲナシテ到底截然タル区別ヲ定ムコト能ハス……」<sup>16)</sup>

これは、人口・交通・産業をいわば“独立変数”として、その発展状況に応じてどのようにでも区域を設定できることを示しているが、とりあえず「大阪市庁ヲ中心地点トシテ鉄道及軌道ニヨリ三十分乃至一時間ヲ以テ到達シ得ル範囲」<sup>17)</sup>が目安とされることとなった。

この案の是非を検討した都市計画大阪地方委員会では、そのねらいとして、新淀川以北から神崎川までの地域（第1図の東淀川区・西淀川区にほぼ該当）の工場地としての利用、神崎川以北と「市ノ南方、天王寺村・玉出付近カラズット大和川ニ至リマスル区域」（第1図の住吉区の東部にほぼ該当）の住宅地

16) 大阪都市計画区域設定理由書、大阪市役所土木部編「大阪都市計画並同事業輯覧」1937年。所収。

17) 同上。



としての利用などが強調されていた<sup>18)</sup>。要するに、今後大阪市へ集中してくるであろう人口・工場を分散させるための土地をあらかじめ確保しておこうとしたのである。関一の次の発言は、それを最も端的に示している。

「大阪市ノ発展スル人口ヲ何所ニ持ッテ行クカ、今ハ持ッテ行キ所ガ無イ、ソレダ将来ノ発展ニ資スル為メニモウツ先ヲ入レル……私カラ申シマスレバ所謂一望千里ト云フ所ガ是ガ一番大阪市ヲ計画スルニ最モ宜イ」「大阪市ニ於テ工業地域ヲ何所ニ置クカ、現在ノ所デ此豊津中津鷺洲ハモウ工場モ沢山出来生産額ニ於テモ四分ノ一ハ行ッテ居リマス、モウ彼所ハ誰ガ行ッテモ出来ナイ……是ハドウシテモ淀川ノ北ヲ取入レル必要ガアラウ」<sup>19)</sup>

これは、まさに「旧市を中心としてその周囲の必要な地域を加えた有機的區域」<sup>20)</sup>、つまりあくまで旧大阪市の発展に必要な限りで設定されたものであり、いわば郊外の農村地帯へむけての都市拡張宣言であったといえるであろう。

#### (b) 地域制の展開

この区域内の計画の「基本的事項」<sup>21)</sup>が地域制であった。これについて関は「都市計画の中心問題であり、最重要なる事項は、都市の区域内に包含せらるる土地並に其経済圏内に包含せらるべき土地を将来如何なる用途に供すべき乎を予定すること……未開発地の計画の場合に於て此用途地域が重大の意義を有して来る」<sup>22)</sup>と述べるなど、重要な位置づけをしていた。「未開発地」つまり郊外の土地利用を「予定」しておくことが地域制であり、それは「都市計画の中心問題」だったのである。興味深いことは、その実際の運用について次のような指摘がなされていたことである。

18) 「都市計画大阪地方委員会議事速記録」第4回、1921年10月7日、109-110ページ。直木倫太郎大阪市都市計画課長の発言より。

19) 「接統町村編入ニ関スル諮問ノ件、区ノ廢置ニ関スル諮問ノ件委員会速記録」第2回、1924年12月8日、11-12ページ。

20) 関一、大阪都市計画十年の回顧、「大大阪」第7巻 第7号、1931年7月、8ページ。

21) 地域指定理由書、大阪市役所土木部編、前掲書、所収。

22) 関一、前掲、都市計画論、113-115ページ。

「公共団体が仕事をしないで唯だ統制をして行くと云ふ重要な事項が都市計画にはある、夫れは都計地域である。即ち工業地域、商業地域又は住宅地域を決めて置くことである。これは唯だ図面を引いて決めて置けば、あとは市民が仕事をして呉れる……市民諸君がやることを唯だ法律で統制して行く、市民が法制に従って行くといふ処に都計の真髓がある」<sup>23)</sup>

この指摘は、「公共団体が仕事をしない」つまり施設整備のような財政負担のかかることはしないで、規制だけをして、あとのことは「市民」に任せるという主旨に受け取れる。

では、この規制はいかなる内容を有し、どのようにして「市民」に任せようとしていたのであろうか。そこでまず、「地域指定理由書」の次の一節を検討してみよう。

「吾国地域制ノ建築制限ノ性質ハ頗ル寛容的ニシテ概言スレハ住宅ハ如何ナル地域ニ存在スルモ妨ケス、商店事務所ノ如キモ亦然リ、唯工場ノ類ノミカ其ノ規模又ハ作業ノ性質ニ応シ或ルモノハ工業地域ニ限ラルルモ或ルモノハ未指定地域ニモ存在シ得ヘク或ルモノハ更ニ商業地域ニモ存在シ得ヘク家内工業ノ如キハ住居地域ト雖モ存在スルヲ妨ケス、故ニ各地域ハ事実上各種建築物ノ混合所在地タルヲ妨ケス」

これからわかる地域制の特徴は、第一に、工場立地のみが規制の対象となっていたことである。これは、環境悪化の主な原因が工場にあるとの認識があったためと思われる<sup>24)</sup>。したがって、住宅など他の建築物は、原則としてどの地域においても建設可能であった。他方、工場にしてもその規模・性質によっては住居地域でも存在可能であったから、「各地域ハ事実上各種建築物ノ混合所在地」となったのである。第二の特徴は、規制の対象が建築物の内容に限られていたこと、つまり都市計画区域すべてに建築物が建てられることを前提とし

23) 関一、前掲、大阪都市計画十年の回顧、13ページ。

24) 市街地建築物法第四条に「工場、倉庫其ノ他之ニ準スヘキ建築物ニシテ規模大ナルモノ又ハ衛生上有害若ハ保安上危険ノ虞アル用途ニ供スルモノハ工業地域内ニ非サレハ之ヲ建築スルコトヲ得ス」と規定されていた。

第1表 工場敷地選定理由と工場移転の原因

(都市計画大阪地方委員会1935年調査)

工場敷地選定理由			工場移転の原因		
交通運搬ノ便	273件	31.8%	敷地狭隘	152件	51.0%
地価及借地料低廉	215	25.0	交通不便	41	13.7
製品市場ノ便	61	7.2	火災其他事故	31	10.4
職工雇用ノ便	80	9.3	経済的不利	20	6.7
用水ノ便	52	6.1	地域制限	18	6.1
工場連絡ノ便	35	4.1	営業上不便	13	4.4
事業ノ継承	31	3.6	用水排水ノ便	7	2.4
水面ノ利用	22	2.7	煤塵粉塵騒音等	5	1.7
動力ノ便	21	2.5			
地域ノ制限	19	2.2			
工場拡張ノ便	14	1.6			
其他	33	3.9			
計	857	100.0	計	294	100.0

注) 調査の対象となつたのは、大阪都市計画区域内に於ける使用職工数50人以上の702工場(回答を得たのは603工場)。選定理由が調査工場数より多いのは、複数回答があったことによる。

資料) 福富正治、大阪に於ける工場の敷地選定の理由を聴く(上)、「大大阪」第12巻 第6号、1936年6月、48-50ページ、より引用。

た上での規制であつたということである。既に述べたように、関一は、都市に緑地や農地を残すべきことを主張していたのであるが、都市計画法には、そのために必要な「自由空地」を確保する規定がなく、それ故、「60余平方哩の大大阪に屋根瓦の海を出現せしむる」ことに道を開いたといえよう<sup>25)</sup>。

以上のような地域制の特徴を手がかりとして、まず、地域制が工場立地に対してどのような影響を及ぼしたかを検討してみよう。第1表は、都市計画大阪地方委員会が1935年に都市計画区域内の工場を対象に調査した敷地選定理由と移転の原因である。前者に地域制限をあげた工場は19、後者については18と、

25) 「我国の現行都市計画法は……永久空地は全く法規の予想せざる所であり、之に関する規定は全く欠けて居る。此儘で進んで行けば結局大都市は国民の墳墓であるといふルッソーの予言を実現する外ない」(関一、前掲、都市の緑化、149ページ)。

いずれも回答を寄せた603工場のうちのわずかでしかない。このことは、実際には工場の方が第1表で上位にあげられている交通・自然条件に沿って立地をすすめる、地域制は、その選択に際してさほど障害となっていなかったことを示唆している。例えば、実施当時の地域指定理由は「土地ノ現状亦主トシテ住宅ノ用ニ供セラルル」「土地ノ現状既ニ工場ノ用地トシテ開発セラレタル所多ク」<sup>26)</sup>などとなっており、およそ「予定」するなどという意図は毛頭なかったかのようである。大阪の場合、この指定は、以後数回の変更が実施されたのであるが、そのうち大幅な修正となったのは1930年および'36年であった。'30年は、第二次都市計画にもとづく新たな施設計画によるものであったが、'36年の場合は「未指定地域トシテハ不適格ナル所ノ沢山ナ大工場が存在イタシテ居ルト云フ実情」から工業地域に変更したというように、むしろ積極的な現状追認に終始したかのようである<sup>27)</sup>。また、地域制実施前から存在した不適格建築物については、法的には強制撤去も不可能ではなかったのであるが、それに必要な補償財源などあるはずもなく、事実上野放しとなった。しかし、実施以後の増改築については、当然規制されるべきであるにもかかわらず、「工場ノ運命ニ関係スル場合ガナイニモ限ラナイ」などの理由で、さしあたり10年間の緩和規定が設けられたのである<sup>28)</sup>。

以上のような事態の推移によって、大阪の地域制がどういう変化を示したかを第2表によって他都市と比較しながら検討してみよう。大阪でまず目につくのは、工業地域の比率の著しい増加ぶりであろう。即ち、当初30%でしかなく、東京・名古屋よりも低い水準であったのが、'36年には42%をも占め、六大都市の中でも群を抜く高い数値を示している。他方、住居地域の比率は、他の五都市が40-60%前後であるのに、大阪は30%程度でしかない。大阪のもう一つ

26) 前掲、地域指定理由書。

27) 「都市計画大阪地方委員会議事速記録」第61回、1936年4月25日、678ページ。

28) 同上、第13回、1925年3月20日、362・366ページ。また、薬学博士であった木村彦右衛門は、この地域制では大阪全体が「運炭カラ出ル煤塵、有毒瓦斯」におおわれて「非常ナ非衛生的ノ地域」になると指摘した(同、375-377ページ)。

第2表 六大都市地域指定の変遷

	住居地域	商業地域	工業地域	未指定地域
東京 実施時	43.4%	16.3%	37.0%	3.3%
1931年	54.2	11.8	32.2	1.8
'33	"	"	"	"
'36	59.9	10.2	27.3	2.6
'37	"	"	"	"
横浜 実施時	58.0	26.2	15.8	0
1931	66.4	11.7	14.4	7.5
'33	"	"	"	"
'36	65.6	11.5	15.5	7.4
'37	"	"	"	"
名古屋 実施時	55.0	10.0	32.0	3.0
1931	54.9	"	32.5	2.6
'33	"	"	"	"
'36	48.2	13.4	36.0	2.4
'37	"	"	"	"
京都 実施時	43.9	20.2	26.6	9.3
1931	"	"	"	"
'33	"	"	"	"
'36	47.6	11.5	30.6	10.3
'37	"	"	"	"
大阪 実施時	33.3	11.0	30.3	25.5
1931	30.9	14.1	37.0	18.0
'33	30.5	"	37.6	17.8
'36	31.0	15.4	42.2	11.4
'37	30.9	"	42.3	11.0
神戸 実施時	61.5	12.7	18.9	7.0

注) 神戸は実施時から '37年まで変化なし。

資料) 「日本都市年鑑」各年用より作成。

の特徴は、未指定地域の比率の高いことであろう。未指定地域とは「工場ニシテ法規ニ依リ工業地域ニ非ラサレハ建築シ得サル工場ノ外ハ凡テノ種類ノ建築物ノ存在スルヲ妨ケ」ず「欧米都市地域制ノ所謂軽工業地域ニ類似」したもの、もしくは「工業地域ト住居地域ノ接触スル部分ニシテ現在住宅商店工場等混合ノ状態ヲ呈スル一帯ノ土地」を「未指定地域ニ保留スルコトニ依リテ工業地域ノ及ホス影響ヲ緩和」<sup>29)</sup> するためのものであった。要するに未指定とは、事実上の工業地域、あるいは種々の建築物が混在していたため断定し難いということであった。地域制の中でも最も規制のゆるやかな工業地域・未指定地域の双方合わせた比率は、他都市はせいぜい40%程であるのに、大阪のみがたえず過半を占めていた。そして既に述べたような経過から、当初25%あった未指定地域が半減し、そのほとんどが工業地域に変更されたのであるが、その上更に'36年には、未指定地域での工場立地制限の緩和さえ実施されたのである<sup>30)</sup>。こうしてみると、地域制とはまったくの工場立地優先策であり、戦時経済への移行を背景として急速に工場数・生産高を増加しつつあった重化学工業を含む工業資本の立地を促進する内容を持っていたといえる<sup>31)</sup>。

今一つ地域制について指摘しておかなければならないことは、これによって居住地の階層化がすすめられたことである。既に述べたように住宅はどの地域に建ててもさしつかえなかったのであるが、工場周辺の環境の悪い地域、つまり「事実上ノ無制限地域」<sup>32)</sup> たる工業地域に建てられた住宅には、工場労働者をはじめとする低所得層が主に居住した<sup>33)</sup>。他方、新しく住居地域として確保

29) 前掲、地域指定理由書

30) 「都市計画大阪地方委員会議事速記録」第61回、667-670ページ。

31) 地域制の工業優先ぶりについては、大阪市会事務局調査課「都市と都市問題」1970年、とりわけ、その第3章第5節、市域拡張と都市計画、をも参照せよ。また、戦時経済へかけての大阪工業についての分析には、天川康、戦時経済移行期の大阪工業、大阪歴史学会編「近代大阪の歴史的風貌」1976年、がある。

32) 前掲、地域指定理由書

33) 前掲、拙稿を参照。政府の認識も「工業地トシテ指定シテ置ク所ニハソレハ普通ノ住居人ハソコニ先ヅ住居シナイ、但シ工業ニ関係スル者ハソコノ工業ノ必要上住居地ヲ占メル」(「第41回帝國議會貴族院都市計画法案外一件特別委員会議事速記録」第二号、1919年3月20日、小橋一太政府委員の発言)というような具合であった。

された神崎川以北や「市ノ南方、天王寺村・玉出付近カラズット大和川ニ至リマスル区域」は、都心部への通勤者むけの郊外住宅地であり、その多くは農村地帯であった。

さてこの地域のうち、大阪市域外町村の反応を検討するならば、地域制の都市地域本位の性格が改めて明確となる<sup>34)</sup>。なぜなら、「大阪市ヲ標準ニ」「大阪市ノ付屬タル觀念ノ下」に作成された都市計画、とりわけ地域制による制限が、これら町村の経済構造に否定的影響を及ぼしたからである。例えば、中河内郡巽村では「本村ハ在来ヨリ、硝子、眼鏡等ノ工業者多ク向後之ガ工場ノ伸張ヲ計ラントスルモ住居地域制ニ局限セラレ又他ヨリ各種工業家ノ設立企画ヲナスアルモ之亦地域制度ニ依リ其ノ目的ヲ達スルコト得ハザル」という事態が生じていた。同様の事態は、北河内郡守口町、豊能郡南豊島村、庄内村などでもみられる。これらのことは、肝心の工場立地規制には十分な効果を発揮しなかった地域制が、発言力の弱い農村部に対しては、「将来如何なる用途に供すべきかを予定する」という本来の役割をはたしていたことを示すものである。

また、地域制以外にも、都市計画区域に編入されたことによる諸制限が、これら町村を悩ましていた。例えば、豊能郡小曾根村では、果樹園経営地が公園の予定地となったものの、「実施時期不明ノ為根本的ノ改良事業ニ着手シ得ス為ニ果樹園ハ漸次荒廃ノ道程ヲ辿リツツ」あった。中河内郡瓜破村では、墓地計画によって20町歩の耕地がつぶされそうなため、「巨費ヲ投シ灌漑施設ヲ為スモ無用ノ長物タルヲ免レサル状態ニアリ為ニ年々旱魃ノ脅威ヲ忍ヒツツ今尚其ノ施工ヲ躊躇セル現状」にあるため「之カ農作ニ従事スル農民ハ収入不足ノ為生活ノ脅威ヲ受ケ」ていた。そして北河内郡守口町の意見書に「大阪都市計画区域内ニアラザレバ町村ニ即シ又ハ町村ヲ合併シ理想的ノ計画ヲ樹立シ発展ニ邁進シ得ヘキニ町村ノ自由意志ヲ束縛セラレ非常ニ苦痛ヲ感ジツツアリ」とまで言わしめることとなったのである。

34) 以下は、前掲「六ヶ町村合併記念誌」所収の市域編入を求めた各町村の意見書や陳情書などによるものである。

以上、都市計画区域と地域制は、大阪市の発展を中心に考えた周辺農村への都市拡張宣言としての性格を有し、それまでの無秩序な市街地形成の拡大再生産をもたらしかねないものであることを指摘した。工場立地を規制するはずの地域制は、工場には自由な活動の余地を拡大する一方、農村部には用地転用の危険をたえず拡大し、その生産基盤をおびやかすという効果を持ったのである。では、このような状況において農村部の開発をになったのはどのような階層の人々であったのか。これは、次章の検討課題となる。

## II 農村地帯での土地区画整理の展開

都市化の影響を受けつつもなお農村の土壌を強く残していた郊外地域も、Iで検討したような都市政策をすすめるための市域編入によって、急速な変貌を遂げることとなった。

第3表 新市域における農家戸数

	総戸数	自作	小作	自作兼小作
1924年	7,117	1,177	4,748	1,192
'29	5,500	1,003	3,738	759
'33	4,880	998	2,999	883
'34	4,552	828	2,910	814
'35	4,005	738	2,522	745

注) '34年は旧市域を含む。ただし自作農家は旧市に零。

資料) 「大阪市統計書」各年版より作成。

第3表は、編入後10年間の新市域における農家戸数の推移をみたものである。この間に総戸数3,112の減少がみられるが、そのうち小作が2,226、自作兼小作が447で、両者によって約85%占められている。このような傾向は、耕地減少にも如実に反映していた。第4表によれば、編入後7年間の市内の耕地減少面積2,590町歩の80%近くが小作地であったことがわかる。また、府下全体においても、5,188町歩の耕地減少を上回る5,367町歩もの小作地の減少がみられる。つまり、市域編入後の農村の再編成は、小作農を中心としてすすんでいったの



第4表 1924年末と'31年末の府下の耕地反別(単位、町)

	1924年			1931年		
	自作地	小作地	合計	自作地	小作地	合計
大阪市	3.2	56.5	59.7	770.2 (-568.9)	2,472.8 (-2,021.2)	3,243.0 (-2,590.1)
東成郡	907.8	2,799.0	3,706.8			
西成郡	428.1	1,638.5	2,066.6			
大阪府	23,464.5	41,156.9	65,621.4	23,643.9 (+179.4)	35,789.1 (-5,367.8)	59,433.0 (-5,188.4)

注) 1931年の( )は、'24年と比べた増減数。

資料) 大阪府内務部「大阪市及其近郊ニ於ケル小作争議解決事例」1934年、6-8ページより作成。

である。

その主な原因は、地主による土地利用目的の変更、とりわけ土地区画整理によるそれであった。これは、耕地整理の都市版とでもいうべきものであり、将来市街化が予想される地域における宅地開発の一手法であった<sup>35)</sup>。そのほとんどが組合施行であり、しかも減歩などによる公共用地の無償提供があるため、市当局にとって「重要な消極的財源」<sup>36)</sup>でもあった。他方、施行主体となった地主は、都市化に伴う貨幣経済の浸透によって、土地を耕地として所有して小作料収入を得るよりも、宅地として所有して地代収入を得ることに力点を置くようになっていたが、その地主にとって土地区画整理は、公共事業実施のための用地確保という名目で農民を小作地から立ち去らせる絶好の機会となった。そのためこの時期に、土地返還をめぐる小作争議が急増することとなった<sup>37)</sup>。かくして離農を余儀なくされた農民は、多くの場合、わずかの作離料の支給や争議期間中の滞納小作料の支払免除などが認められただけであり、たとえ引き続き耕作を認められたとしても、地主の都合次第でいつでも出ていかなければならないという義務が、たいていは課せられていた。そして他に土地を求めよ

35) 都市計画法第12条は「都市計画区域内ニ於ケル土地ニ付テハ其ノ宅地トシテノ利用ヲ増進スル為ニ土地区画整理ヲ施行スルコトヲ得」と規定されていた。なお、土地区画整理については、岩見良太郎「土地区画整理の研究」1978年、に詳しい。

36) 前掲「本邦都市計画事業と其財政」、492ページ。

37) 詳しくは、大阪府内務部「大阪市及其近郊ニ於ケル小作争議解決事例」1934年、を参照。

第5表 大阪府下の休閒地(1930年調査)

面積	所 在 地	目 的	所 有 者
41.0町	大阪市港区小林町	住宅工場敷地	岩田土地株式会社
79.6	〃 千島町	〃	千島土地株式会社
24.1	〃 八幡屋町	〃	宇治川土地会社
53.4	此花区恩貴島町	〃	大阪北港株式会社
47.5	西成区津守町	〃	木津川土地運河株式会社
54.5	住吉区北加賀屋町	〃	千島土地株式会社
33.7	〃 南加賀屋町	〃	南大阪土地株式会社
24.7	東成区中川町, 片江町	〃	今里土地株式会社
14.9	〃 中本町, 西今里町	〃	豊国土地株式会社
17.8	〃 中川町	〃	大東土地株式会社
18.1	〃 中浜町	〃	城東土地株式会社
13.2	〃 片江町, 中本町	〃	新大阪土地株式会社
32.1	〃 今津町	〃	関西土地株式会社
12.9	〃 左専道町, 永田町	〃	城東土地株式会社
18.6	旭区赤川町	〃	豊国土地株式会社
44.9	〃 森小路町, 別所町, 今市町, 清水町	〃	関西土地株式会社
16.4	〃 今市町	〃	城北土地株式会社
15.1	西淀川区花川町	〃	新阪神土地株式会社
70.2	〃 野田町, 佃町, 加島町, 御幣島町	〃	豊国土地株式会社
その他70.3町, 大阪市合計703町			
60.0	中河内郡盾津村	住 宅 経 営	鴻池合名会社
30.0	〃 久宝寺村	〃	大谷某
20.0	〃 八尾町	〃	住友合資会社
50.0	〃 高井田町	〃	城東土地株式会社
22.5	北河内郡守口町小池	〃	城北土地株式会社
25.1	泉北郡尾村上ノ芝	〃	新興土地株式会社其他
16.4	〃 百舌鳥村金口	社 用 地	南海鉄道株式会社
16.7	〃 百舌鳥村高田, 百済	住 宅 地	新興土地株式会社其他
15.6	三島郡吹田町	〃	新阪神土地株式会社其他
17.4	豊能郡桜井谷村	〃	萩原某其他
27.1	〃 箕面村平尾新宿	〃	箕面土地株式会社其他
13.0	〃 豊津村榎阪	〃	京阪鉄道株式会社其他
その他124.1町, 大阪府外合計437.9町			

注)「休閒地」とは「農耕地ヲ休閒セシメ何等利用ヲ講ゼザルモノ」である。

資料) 大阪府内務部, 前掲書, 15-18ページ。

うにも、「土地ノ逼迫セル現時ノ状態ニ於テハ地主ノ承諾ノ有無ニ関セズ小作権ノ相当高価ナル取引行ハレ居ル実情」からして困難をきわめ、まさに「土地返還ハ小作人ニ取リテハ絶対的ノ苦痛ナルニ反シ地主ハ利用ノ変更ニヨリ従前ニ数倍スルノ利益ヲ得」<sup>38)</sup> たのである。

こうして農民が耕作権を失った土地の利用状況を次に検討してみよう。第5表は、1930年の大阪府内務部の調査による府下の休閒地の状況を示したものである。この休閒地とは「農耕地ヲ休閒セシメ何等利用ヲ講ゼザルモノ」<sup>39)</sup> つまり農民から取り上げたままの状態で放置されている農地のことである。その面積は市内で703町歩、市近郊でも438町歩、計1,141町歩であり、これを第4表で示された耕地減少面積と比べるならば、市内ではその約27%、府下全体でも約22%が休閒地によって占められていたことがわかる<sup>40)</sup>。注目すべきは、そのほとんどが土地会社や鉄道会社である10町歩以上所有者によって、市内では休閒地全体の約90%の633町歩が、市外でも約80%の314町歩が所有されていたことである。つまり、区画整理を中心とした郊外開発に伴う土地返還要求の強まりは、地主の中でも大地主を中心としたものだったのである。

このような事態を地域を限って詳しくみたのが第6表である。これは、1938年現在の大阪東部都市計画区域境界線の東西約2kmにわたる地域の土地利用状況を示したものである。先の休閒地に該当するものは、ここでは非農耕地であるが、これが区画整理地区の23.9%を占め、都市近郊では宅地開発に近い性格を持つ耕地整理地区でも11.4%を占め<sup>41)</sup>、両者で非農耕地全体914.2haの約

38) 同上、4ページ。

39) 同上、15ページ。

40) これら「返地ノ多クハ何レモ大正末期以後ノ事実」つまり1925年以後のことであり、しかも「昭和5・6年当時以後経済界不況ノ打撃無カリシセバ返地要求ノ趨勢ハ益々甚ダシ」かったのである（同上、15ページ）。

41) 当然、これは耕地整理本来の趣旨とは異なるため、「小作人ノ利害ト扞格アリ、屢々争議ノ原因」（同上、14ページ）となった。なお、1930年末現在における六大都市の都市計画区域内の耕地整理面積中、土地区画整理を目的としたものの比率は、東京89%、横浜79%、名古屋95%、京都81%、大阪100%、神戸100%であった（小栗忠七「土地区画整理の歴史と法制」1935年、16-18ページ）。

第6表 大阪市東郊の区画整理及耕地整理地区内に於ける土地利用状況

(1938年調査)

	非農耕地		農耕地		その他		小計	
	面積	%	面積	%	面積	%	面積	%
区画整理	613.00 <sup>ha</sup>	23.9	699.50 <sup>ha</sup>	27.3	1,247.50 <sup>ha</sup>	48.8	2,560.00 <sup>ha</sup>	100
耕地整理	131.00	11.4	890.50	77.7	124.50	10.9	1,146.00	100
その他	170.20	2.7	4,979.00	79.1	1,141.65	18.2	6,290.85	100
合計	914.20	9.1	6,569.00	65.7	2,513.65	25.2	9,996.85	100

注) 農耕地・非農耕地以外の土地利用状況は、既建築地2,248.15 ha、未建築敷地42.20 ha、緑地74.60 ha、河川・運河・沼地148.70 ha、である。

資料) 中沢誠一郎、大阪市東郊の開発状況、「都市計画の基本問題(下)」1938年、186-187ページ。

80%に相等する744 ha を占めることがわかる。また、区画整理地区には非農耕地を上回る農耕地が存在し、非農耕地と合わせると同地区の半分の面積を占めている。これらの事実、は、さし迫った宅地需要に応えるというよりもむしろ、農民を犠牲にして先行的に土地を取得し、地面上昇による利益を得ようとする地主の動向を示唆するものであり、区画整理がそれを合法化する役割をはたしたといえるであろう<sup>42)</sup>。

ところで、既に述べたようにこの郊外開発は、関一をはじめとする大阪市当局の人口分散政策の具体化であり、新しく大阪市へ集中してくる人口をここへ吸収しながら、秩序ある市街地を形成しようとしたのである。しかし一方では、1935年頃の大阪市社会部の調査によると<sup>43)</sup>、不良住宅地区が依然として旧市周辺部に多数分布していた。しかもその居住者の居住期間は、総世帯数16,635の約 $\frac{2}{3}$ が10年以内、約 $\frac{1}{2}$ が5年以内であった。これは、つまり、'20年代後半とりわけ'30年代に入ってから、この地区に多数の住民が移住してきたことを示

42) しかしながら、整理済の土地の宅地化が遅れると、借入金によってまかなわれた事業資金の回収に行き詰り、経済的困難に陥った地主も存在した。とくに、市当局がおこなうべき公共施設の整備が、財政難などによって予定どおりすまない場合、宅地化の遅れはいっそう深刻となった。これについては、さしあたり、土地区画整理組合の叫び、「大大阪」第13巻 第4号、1937年4月、を参照。

43) 大阪市社会部「本市に於ける不良住宅地区調査」1939年。

している<sup>44)</sup>。また、'25年以降の10年間は、大阪市をとりまく郡部でも、大幅な人口増をみせていた。第7表によれば、この間の郡全体の人口増加率は、大阪市とほぼ同じの40%であり、中河内郡のように大阪市を大きく上回る70%もの人口増を示したところもある<sup>45)</sup>。このように、一方では、膨大な農地を潰し

第7表 大阪府下七郡の人口増加の趨勢

		1920年	'25年	'30年	'35年
三島郡	実数	81,976	97,665	119,396	144,599
	指数	83.9	100	122.3	148.1
豊能郡	実数	63,441	78,349	95,537	122,465
	指数	81.0	100	122.0	156.3
泉北郡	実数	109,604	124,503	139,690	166,993
	指数	88.0	100	112.2	134.1
泉南郡	実数	121,876	142,406	150,627	173,317
	指数	85.6	100	105.8	121.7
南河内郡	実数	112,282	118,500	128,892	144,369
	指数	94.8	100	108.8	121.8
中河内郡	実数	123,166	146,194	188,935	248,945
	指数	84.2	100	129.2	170.3
北河内郡	実数	86,508	95,853	107,917	126,229
	指数	90.3	100	112.6	131.7
郡部計	実数	698,853	803,470	930,994	1,126,917
	指数	87.0	100	115.9	140.3
大阪市	実数	1,768,295	2,114,804	2,453,573	2,989,866
	指数	83.6	100	116.0	141.4

注) 大阪市の1920年は、'25年に編入された東成、西成両郡を含む。

資料) 帝国農会「大阪市近郊農村人口の構成と労働移動に関する調査」第一部、1939年、所収の第一表、第九表より作成。原資料は国勢調査報告書。

44) とりわけ、朝鮮人の居住期間は短かった。即ち、居住期間5年以下の世帯は、内地人がその総世帯数13,064の36.8%、朝鮮人が総世帯数3,571の74.6%であり、10年以下になると、内地人が58.1%、朝鮮人が95.1%であり、また、平均居住期間は、内地人が11.1年、朝鮮人が3.06年であった(同上、30ページ)。

たまま有効利用されないでいる土地を多く残しながら、その内と外で人口集中がみられたということ、とりわけ内側の市域拡張以前からも存在した不良住宅地区への人口集中がなおも続いていたということは、区画整理を主とした郊外開発の基本的性格を示唆するものといえよう<sup>45)</sup>。

以上、都市計画の一環としての郊外開発は、急速な農村の再編成、小作人の離農をすすめ、一種の本源的蓄積過程ともいえるような状況をつくりだした<sup>47)</sup>。そして新たな低所得層を形成することによって、都市の社会問題をますます激化させたというべきであろう。当時の大阪市政は、他都市に先がけて少なからず社会政策的施策も実施していたのであるが、都市政策の基本となるべき都市計画において、「公共団体が仕事をしないで」「唯だ図面を引いて決めて置けば、あとは市民が仕事をして呉れる」という方針を採り、その「市民」が営利企業や地主層であっては、低所得層への施策は、いくら拡充しても十分でなくなるのは必然であったといわざるを得ない。都市計画行政の総合性は、この面からみてもきわめて大きな困難をかかえ込んだのである。

### III お わ り に

「最近ニ於ケル本市ノ急激且大ナル発達ハ 保健衛生上・社会上・経済

45) こうした人口増は、主に他府県からの流入によるものであり、その多くは、大阪市内へ通勤する会社員・銀行員であった。他方、農家の家族員中にも、大阪市などへ労働者として通勤する者が増加しつつあった。しかもその通勤者の多くは、農業経営の主にならずに手たる経営主・長男であった。また、その職種は、職工と労働者の比重が最も高くなっていた。なお、このような職種が多いことは、先の不良住宅地区住民の場合も同様であった。郊外町村の状況については、帝国農会「大阪市近郊農村人口の構成と労働移動に関する調査」第一部・第二部、1939年、を参照した。

46) 例えば、土地区画整理組合案内において「中産階級インテリ階級の嗜好に適應」（平野土地区画整理組合）、「俸給生活者住宅地として」（生野土地区画整理組合）というようなことが唱えられていた（『大大阪』第13巻 第4号、1937年4月）。また、関一は「細民窟が市内ノ何所カニアルカラ困ルノデソレテ大阪市ノ為メニ左様ナ細民窟ハ何所カ外所ヘ持つテ行ヤタイ、斯ウ云フ事カラ地域拡張ノ必要ガアル」（『接統町村編入ニ関スル諮問ノ件、区ノ廃置ニ関スル諮問ノ件委員会速記録』第2回、20ページ）と述べたが、実際には「外所へ持つテ」いくどころか「内所」に拡大再生産することとなったのである。

47) すでに資本主義の独占段階であったにもかかわらず、「本源的蓄積」と規定した根拠は、尾崎芳治、本源的蓄積の諸問題『経済科学通信』第15号、1976年5月、による。

上・種々ノ欠陥ヲ生ズルニ至ッタ。殊ニ人口ノ過密居住・緑地自由空地ノ不足・住宅ノ沸底・交通機関ノ混雜等ノ弊害極メテ著シク、從テ市民ノ保健衛生上或ハ福祉増進上都市ノ分散ヲ計ルコトガ極メテ肝要トナルニ至ッタノデアアル。ココニ都市ノ分散トハ人口及工業ノ分散ヲ意味スルノデアッテ……」

これは、1939年8月の大阪市の「市民生活ノ福祉増進ヨリ見タル地域拡張ノ理由ニ関スル資料」<sup>48)</sup>の一部である。'25年の市域拡張時のものではないかとも目を疑いたくなるような内容であるが、まったく同じような理由で再び大規模な市域拡張が検討されていたこと自体、それまでの諸施策が生み出した諸困難の拡大を市当局みずから告白したものといえよう。

1920年代に入って本格的な展開をみせた大阪における都市計画行政は、次のような結果をもたらした。即ち、財源を要しないとはいえ、事実上の中心施策となった地域制や土地区画整理などによる農村地帯をまきこんだ新しい都市づくり政策は、その事実上の実施主体が工業資本や地主層であったため、大資本や大地主に有利で、中産階級にはまずまずの住宅地を供給できても、低所得層や農民の生活・環境問題は、いっそう深刻となった。そして、都心を中枢管理機能に特化させる一方、その周辺に工場を分散させ、低所得層をそこに居住せしめながら、郊外に新しい住宅地を配置するという姿に大阪市を変貌させたのである。

だが、農民の多くは、十分な補償のないまま生産と生活の基盤を失い、相対的過剰人口に転化されていった。まさにその過程は、農村からみるならば、都市による浸蝕、とりわけ土地資本によって都市的土地利用が農村的土地利用に対して優位に立っていく過程であった。そして、以後戦時経済へ移行するにしたがって、大都市圏はもとより、全国的にもこのような傾向がすすんでいったのである<sup>49)</sup>。

48) 前掲「六ヶ町村合併記念誌」所収。

49) この点は、1984年11月日本史研究会大会における岡田知弘報告「戦前・戦時国土開発と土地問題」から学んだ。岡田報告では、1930年代以降の土地問題を、農村内部での地主・小作関係としてだけでなく、農地をめぐる農業的土地所有・利用と都市的土地所有・利用との対抗関係とい

当時の都市行政の中心になった関一および内務省や地方団体の行政官たちは、わが国地方制度の画一性・官治性を批判し、都市とりわけ大都市の自治を主張し、都市計画を自治の基盤を培う重要な領域とみなしていた。しかし、その「田園郊外」の理念にもかかわらず、財政的基盤を欠いた地域制や土地区画整理中心の都市計画は、計画の本来の目的であった工場立地規制よりも、むしろ工場立地を促進し、それを追認するような内容を持つことが多く、また、地主層にも新たな利得の源泉を提供するものであった。この点で、戦前の都市行政を評価する際、官治性のみを強調するのではなく、官治性が無政府性を拡大し、都市形成に混乱をもたらす側面が積極的に示される必要があろう。したがって、都市行政官の構想の実現や地方団体の拡充を阻害した要因を考える際にも、中央政府の官僚統制のみならず、工場立地にみられるような資本の無政府性、土地資本の投機性なども考慮すべきことを以上の分析は示唆している。

本稿は、都市計画行政の研究において、官僚層、工業資本、地主の三者の動向とその相互関係を検討すべきこと、この検討にあたっては、都市による農村地域の併合過程の研究が重要であることを強調した。では、都市計画行政になう機構はどのように構成されていたのか、また、工業資本や地主の中でも、どういう階層がそれに深く関わっていたのか。これらの課題については、稿を改めて検討したい。

(1984. 12. 30 脱稿)

---

↘「土地問題の二重化」の過程としても把握すべきことが、提起されている。詳しくは、「日本史研究」271、1985年3月所収の岡田論文を参照せよ。